

GLOBALIZACIÓN Y EDUCACIÓN: TEXTOS FUNDAMENTALES

La educación en tiempos de globalización: nuevas preguntas para las ciencias de la educación

Xavier Bonal, Aina Tarabini y Antoni Verger

En las últimas décadas, si algún factor parece haber dado lugar a cambios de paradigma en los marcos explicativos de los fenómenos económicos, políticos y culturales, este es el de la globalización. A pesar de tratarse de un concepto complejo, multidimensional y policéntrico, y sobre el que existen teorizaciones elaboradas desde diversidad de puntos de vista epistemológicos e ideológicos, todas las ciencias sociales sin excepción han recurrido a utilizar la idea de globalización para sintetizar un conjunto de acontecimientos con consecuencias de distinta naturaleza para todo el globo. El concepto invita sobre todo a repensar el mundo a aquellos que nos dedicamos al análisis de la realidad social, a tener en cuenta que tienen lugar fenómenos a escala global que nos obligan cuanto menos a revisar nuestros puntos de partida teóricos y nuestros instrumentos de análisis para seguir proporcionando explicaciones plausibles que ayuden a comprender el cambio social. La base de las transformaciones se sitúa de forma embrionaria en el campo tecnológico y sus posibilidades de construcción de la sociedad red, pero las transformaciones en el terreno económico, político o cultural son de tal magnitud que, a pesar de las infinitas interconexiones entre todos los ámbitos de análisis, cada uno de ellos adquiere suficiente autonomía para generar líneas de investigación con gran capacidad de producción intelectual y de circulación de teorías.

Evidentemente, la educación no ha permanecido ajena al concepto de globalización. En primer lugar, porque al igual que cualquier ámbito de la vida social, los procesos educativos están sujetos a cambios externos a su sistema que repercuten en su función social y en su funcionamiento institucional. Pero es más, en la medida en que una de las transformaciones primarias relacionadas con la globalización se sitúa en el acceso a la información y en la velocidad de sus flujos, la educación se convierte en un *input* fundamental de los procesos productivos y en un factor clave de la competitividad en las economías capitalistas. Acumular conocimiento, hacerlo de forma rápida y disponer de capacidad para transformar ese conocimiento en producción material o simbólica

capaz de generar valor añadido son los nuevos *target*, tanto de empresas como de los propios estados.

Las consecuencias de estos cambios son extraordinarias. Modifican las pautas de demanda educativa de todos los sectores sociales, los requerimientos educativos necesarios para los nuevos procesos productivos, los procesos de selección de qué conocimiento debe ser considerado socialmente válido, los incentivos del capital para buscar beneficios en el mercado de la educación, las estrategias de planificación educativa de los Estados en la pugna por el mejor capital humano, los diferenciales en las primas salariales de cada nivel educativo, los umbrales de nivel educativo adquirido para escapar de la pobreza o los sistemas de profesionalización del trabajo docente. La lista de cambios es extensa y da cuenta de las profundas implicaciones que los mismos tienen sobre ámbitos de las ciencias de la educación como la educación comparada, el estudio de la organización y gestión de los sistemas educativos, el análisis sociopolítico de la educación o el estudio del curriculum. Ninguno de estos u otros ámbitos puede ignorar cómo la globalización altera la naturaleza de los procesos y productos educativos.

Y sin embargo, a pesar de un cierto consenso sobre la relación entre los procesos de globalización y el cambio educativo, las ciencias de la educación parecen relativamente ajenas a realizar un ejercicio de revisión de postulados teóricos, modelos de análisis y metodologías de investigación que el mismo cambio social convierte en obsoletos. Las excepciones, obviamente, existen, y de ello pretendemos dar cuenta al presentar esta selección de textos cuyo común denominador es precisamente el esfuerzo por no ignorar cómo la globalización afecta los procesos y relaciones educativas. Pero cualquier ojeada a los principales títulos de revistas o de otras publicaciones, o los propios contenidos y enfoques que siguen definiendo los encuentros científicos de las ciencias de la educación permiten observar que, más allá de las actualizaciones de títulos o slogans, la autorevisión es, en general, una tarea pendiente. Las razones que explican esta resistencia son probablemente muchas y discutibles, y no es este el espacio para abordarlas, pero cabe sobre todo apuntar a modo de hipótesis el progresivo alejamiento que las ciencias de la educación han experimentan respecto a las ciencias sociales. Sin duda, las ideas de Bernstein o de Bourdieu sobre las especialidades profesionales como campo de control simbólico caracterizado por determinadas relaciones de poder podrían

aplicarse fácilmente para contrastar esta hipótesis. En todo caso, señalan el hecho de que la tendencia a la especialidad y a la profesionalización del campo de las ciencias de la educación pueden haber conducido a delimitar tanto sus objetos, su lenguaje y sus preguntas de investigación que en ocasiones se olvidan de que la educación es un proceso social y político. Un proceso que es a menudo reconocido como tal en prólogos e introducciones de muchos trabajos del ámbito de las ciencias de la educación, pero que raramente tiene consecuencias sobre las preguntas de investigación que se formulan y menos aún sobre la metodología adoptada. Trabajos que, por ser celosos de lo técnico, acaban por perder de vista el sentido de sus preguntas y sus propios métodos. ¿Cómo pueden compararse sistemas educativos nacionales hoy si no tenemos en cuenta las relaciones supranacionales que delimitan sus reformas de estructura y contenidos? ¿Es el aula un espacio que puede considerarse, por aislado, ajeno a las fuerzas globales que presionan hacia determinadas lógicas de curriculum? ¿No afectan los cambios en las relaciones laborales a escala global a las condiciones de trabajo y al propio contenido del trabajo docente? ¿Qué efectos tiene la estrategia de Lisboa y los indicadores asociados al *Método Abierto de Coordinación* sobre las prioridades políticas en la educación de los estados europeos? ¿Qué implica la estandarización de las pruebas PISA sobre qué y cómo se enseña en las aulas de enseñanza secundaria?

Estas u otras preguntas, fundamentales hoy para las ciencias de la educación, parecen difíciles de responder si se da la espalda a la comprensión de los procesos de globalización económica, política y cultural y si no se replantean los instrumentos de análisis de la realidad educativa. O, lo que es lo mismo, lo prioritario son las preguntas, los objetos de análisis, y de ellos depende que revisemos las metodologías y las técnicas de investigación. La tarea no es, por supuesto, sencilla, pero ni se pueden ignorar las preguntas fundamentales ni se puede prescindir de una obligada renovación epistemológica, sobre todo si se quiere seguir defendiendo que la investigación educativa es efectivamente una investigación científica; esto es, una investigación con capacidad de responder a las preguntas que son formuladas interna –por la propia comunidad de investigadores- o externamente.

En esta obra no pretendemos, como es lógico, ofrecer las claves para esta renovación. Sería tan pretencioso como absurdo presentarlo de este modo. Al presentar esta colección de textos nuestro objetivo no es otro que el de incorporar a la literatura

académica de las ciencias de la educación en castellano unos textos que, a juicio de los editores, son una buena muestra del tipo de preguntas que se derivan de las relaciones entre globalización y educación. Esto es precisamente lo que tienen en común los escritos seleccionados. Dentro de su gran diversidad de interrogantes y aproximaciones, comparten la preocupación por realizarse preguntas que de forma directa o indirecta conducen a sus autores, y al propio lector, a preguntarse sobre fenómenos que ocurren más allá de las fronteras de un país o de un sistema educativo. La selección de los textos es una entre las muchas posibles, y sin duda algunos lectores echarán en falta algún autor de referencia o algún ámbito de análisis que no se ha incluido. Asumimos de entrada la parcialidad de la selección realizada, más allá de la justificación razonable que se deriva de los límites en la extensión de una obra de estas características. Más adelante nos ocuparemos de justificar las razones de la selección realizada y de exponer sintéticamente el contenido de los trabajos presentados. Veamos por ahora, de forma general, las dimensiones de las relaciones entre globalización y educación que hemos querido cubrir en la obra y que, según nuestro parecer, abordan algunos de los interrogantes fundamentales que tiene ante sí la educación en la globalización.

El conjunto de textos seleccionados pretende cubrir tres grandes conjuntos de cuestiones que a nuestro juicio revelan cambios clave de distintas dimensiones de la educación. Por una parte, como ya hemos tenido ocasión de señalar, el reconocimiento de los efectos de la globalización sobre la educación no puede no tener consecuencias sobre las opciones teóricas y metodológicas de la investigación educativa. Son pocos los autores que de un modo u otro han abordado con la valentía suficiente el reto de exponer públicamente estas implicaciones, una exposición que puede conllevar incluso la autocritica respecto a trabajos anteriores. A pesar de sus diversas posiciones comparten el reconocimiento de que la comprensión de los sistemas y procesos educativos sobrepasa las fronteras del estado-nación y conlleva la necesidad de disponer de una teoría que explique cómo la educación en un estado es influida por fuerzas que tienen que ver con procesos de globalización económica, política o cultural. Unas implicaciones teóricas que inevitablemente conducen a tomar decisiones metodológicas en el terreno de la educación comparada o en el del estudio de las políticas educativas nacionales. ¿Cómo observar empíricamente los procesos a través del cual las agendas políticas nacionales son influidas externamente? ¿Cómo sistematizar el estudio de los procesos de estandarización educativa que se derivan de la producción supranacional de

indicadores? ¿Cómo analizar la globalización de los sistema de evaluación escolar? Estas preguntas requieren tanto de un marco teórico que oriente las relaciones entre lo global y lo local en el ámbito educativo como de la necesaria imaginación metodológica que se adecúe a las nuevas necesidades de investigación. Las opciones, como reflejan los textos del primer bloque de la obra, son diversas, pero todas ellas realizan el doble esfuerzo teórico y metodológico.

Una segunda gran dimensión que inevitablemente debe ser abordada en un texto sobre globalización y educación es la del papel de los organismos internacionales capaces de influir en las políticas educativas nacionales. Reconocer que los procesos de globalización tienen efectos sobre las políticas educativas nacionales implica inevitablemente reconocer que la capacidad de influencia de los organismos internacionales en la producción y circulación de ideas, investigaciones o agendas políticas es hoy muy superior a la que nunca tuvieron antaño. Una vez reconocido este hecho, sin embargo, es preciso abordar la cuestión de cómo se produce esa influencia, a través de qué mecanismos –siguiendo a Roger Dale- el Banco Mundial, la Unión Europea, la OCDE o la OMC influyen en las orientaciones de las políticas nacionales. Tanto los mecanismos de influencia como la magnitud de los efectos es desigual entre organismos y desigual sobre los países receptores. Analizar esas formas de influencia, las lógicas que las definen, las relaciones de poder que subyacen a quien y cómo las gobierna o los efectos específicos que tienen sobre países o sectores sociales justifica que una parte de la obra se ocupe de la cuestión.

Finalmente, un último conjunto de trabajos pretende reflejar las consecuencias de los procesos de globalización sobre distintas dimensiones sectoriales de la educación. Las relaciones entre educación y empleo, los cambios en el papel del Estado en el ámbito educativo y las nuevas formas de gestión de la educación o las lógicas de globalización de la mano de obra cualificada y sus consecuencias sobre la “fuga de cerebros” son algunos de los aspectos abordados en un bloque que, sin duda, podría ampliarse notablemente considerando otras dimensiones de cambio en el terreno de la evaluación educativa, los procesos de mercantilización de la educación o las tendencias hacia la la globalización cultural y sus consecuencias educativas en el ámbito lingüístico, por ejemplo. Las posibilidades de análisis sectorial son muchas, y en esta obra hemos optado por priorizar aquellos aspectos más relacionados con la economía política de la

globalización en detrimento de otorgar un mayor protagonismo a la vertiente cultural de las relaciones entre globalización y educación. Se trata, obviamente, de una opción de los editores ante la inevitable necesidad de selección que requiere una iniciativa como la de la presente obra.

Estas limitaciones, con todo, se podrán ver parcialmente compensadas en posteriores volúmenes que formarán parte de esta colección sobre *Globalización, educación y desarrollo* cuyo primer volumen tiene el lector en las manos. En los siguientes títulos podremos ofrecer trabajos monográficos que aborden con mayor detalle aspectos que son apuntados en los textos que aquí se incluyen o que simplemente no han podido ser incluidos en este libro. Sin duda, el análisis de los cambios en las desigualdades sociales y educativas en un contexto de globalización, tema que se apunta en diversos de los trabajos de este texto, ocuparán un lugar destacado en esta colección.

Contribuciones a este volumen

El primer bloque de textos se inicia con una entrevista al sociólogo portugués **Boaventura de Sousa Santos** realizada por Roger Dale y Susan Robertson. La entrevista nos introduce en el fenómeno de la globalización, concepto que sirve de hilo conductor del gran repertorio teórico del autor. El concepto de globalización desarrollado por Santos no remite a un proceso único ni total. Existen más bien varias “globalizaciones” que coexisten y, a menudo, colisionan. Por un lado, distingue la globalización dominante, que no es otra cosa que la transnacionalización del capitalismo neoliberal. Por el otro, una globalización basada en interacciones transnacionales desde abajo que se producen con el fin de promover una globalización contra-hegemónica. Santos se distancia de los análisis fatalistas sobre la globalización. No considera que la globalización dominante sea un proceso irreversible, natural o sin alternativas. A pesar de que es consciente del poder y de la hegemonía de la globalización dominante - que, entre otros aspectos, se refleja en su capacidad de configurar internacionalmente el neoliberalismo -, su análisis sobre los nuevos movimientos sociales y su capacidad transformadora desprende optimismo. Desde un enfoque marcadamente constructivista, Santos considera que el éxito de los movimientos globales estará mediatizado por su capacidad de combatir la monocultura del conocimiento del capitalismo neoliberal y de

promover una epistemología alternativa a la que califica de epistemología del Sur. De ello deduce que para alcanzar la meta de la justicia social global es necesario que se privilegie la lucha por la justicia cognitiva global.

Su análisis de la forma del sistema global no es menos sugerente. Al respecto, introduce un nuevo eje de estratificación mundial a la ya clásica clasificación Centro-Semiperiferia – Periferia. Se trata del eje global–local, el cual le permite introducir la perspectiva geográfica, ideológica y cultural en el análisis del orden global. El desarrollo conceptual de las categorías global - local le permite cuestionar, de nuevo, concepciones simplistas de “la globalización”. La globalización está constituida por la confluencia de dos tendencias en las que interaccionan lo global y lo local. Una primera tendencia es la localización de globalismos, es decir, la cristalización de imperativos globales en enclaves locales. La otra es la globalización de localismos o, dicho de otra manera, la globalización exitosa de fenómenos locales¹.

Si bien la entrevista no se centra exclusivamente en temas de educación, es rica en referencias a este ámbito. Santos expresa su inquietud ante una serie de transformaciones que se manifiestan actualmente en el terreno de la educación superior, entre las que destaca la orientación de las universidades, tanto públicas como privadas, a la competición comercial internacional. Como consecuencia de ello, la Universidad se desentiende progresivamente de su función social y se desimbrica de la comunidad.² Santos combina el rol de analista crítico con el de activista político. Entre otras iniciativas lidera, en el marco del Foro Social Mundial, un movimiento internacional para la creación de una Universidad Popular de los Movimientos Sociales o Red del Conocimiento. Se trata de una apuesta firme para que la Universidad y, en concreto, las ciencias sociales se integren en una ecología de conocimientos alternativos y, a su vez, contribuya a su articulación. Todo ello con una clara vocación emancipatoria y de construcción de globalización contrahegemónica.

En Educación, globalización y el papel de la investigación comparada **Andy Green** plantea los retos que conlleva el fenómeno de la globalización para la disciplina de la

¹ Conceptualización desarrollada en trabajos como Santos, B. S. (2005) *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta.

² Véase también, por ejemplo, Santos, B. S. (2005) *La universidad en el Siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*, Buenos Aires, Miño y Dávila

educación comparada. El trasfondo de su argumento es que en un mundo más interconectado como el actual cabe trascender el “nacionalismo metodológico” que ha marcado la evolución de la disciplina, aunque sin caer en las tesis hiperglobalistas según las cuales la comparación pierde, en tiempos de globalización, todo su sentido.

Para desarrollar esta idea, en primer lugar, realiza un repaso histórico exhaustivo del desarrollo de la educación comparada. Según Green, la educación comparada ha evolucionado paralelamente a su objeto de estudio primordial: los sistemas educativos nacionales. El primer objetivo de la disciplina fue comprender la nueva realidad constituida por los sistemas educativos nacionales, aunque a medida que éstos fueron consolidándose, el abanico temático de la disciplina fue ampliándose. Sin embargo, las múltiples investigaciones coincidían a la hora de estudiar la educación desde el prisma del estado-nación, es decir, el estado-nación era la unidad de análisis indiscutible. El avance de la globalización ha puesto en entredicho esta última premisa. Entre dichos efectos, en primer lugar, Green centra su atención en la constitución de un mercado educativo global que se sitúa al margen de la provisión estatal y, en ocasiones, del mismo radio regulador del estado. Este mercado emerge como consecuencia de la confluencia de dos factores que tienen lugar en la globalización neoliberal: el aumento de la demanda de educación (consecuencia de que las personas necesitan ser más competitivas) y la contención del gasto público en este sector (puesto que los países aspiran a ser más competitivos). Este proceso de mercantilización ha afectado sobre todo al nivel de educación superior, aunque los niveles educativos inferiores no se han visto exentos de determinadas tendencias a la privatización. Así, actores no-estatales (familias, empresas, comunidad) están adquiriendo, progresivamente, mayores responsabilidades en diferentes áreas de la política educativa. El autor apunta, sin embargo, que uno de los principales cambios educativos proviene de la propuesta del “aprendizaje continuado” (*lifelong learning*) que, juntamente con el avance de las NTIC, conlleva que los establecimientos educativos tradicionales pierdan su papel central en el proceso educativo. Finalmente, aunque con menor énfasis, Green se refiere al papel que determinados organismos internacionales adquieren en la definición de la política educativa estatal.

De estas reflexiones Green deduce que el estado nación no tiene que ser necesariamente la unidad de análisis de los comparativistas. Éstos pueden comparar regiones sub-

estatales o supra-estatales, o centrar su análisis en grupos lingüísticos y comunidades virtuales. Además, el estado-nación no es siempre la unidad de análisis más idónea, ya que nos puede llevar a comparar realidades incomparables. Con ello, Green no propone desechar el estado como unidad de comparación. A pesar de que los cambios antes enunciados cuestionan el papel del estado en materia educativa, el autor insiste en que estamos lejos del momento en que el estado renuncie a su rol como principal regulador y promotor de la educación. Entre otros motivos, destaca Green, el estado capitalista necesita que su población esté educada si quiere sobrevivir en la batalla por la ventaja competitiva dentro del mercado global. Finalmente, Green se manifiesta muy crítico con el abuso que desde la educación comparada se hace de las herramientas estadísticas y con la abundancia de estudios que no trascienden la simple clasificación y descripción de casos. Ello le lleva a realizar una serie de disquisiciones metodológicas con las que pretende promover que, al margen de los retos de la globalización, la disciplina adquiera mayor poder explicativo.

El objetivo central del artículo de **Roger Dale** es especificar la forma en que la globalización afecta a los sistemas educativos nacionales. Es decir, no se trata sólo de reconocer que la globalización afecta a la educación de diversas maneras, sino, sobre todo, entender cómo se originan y cómo funcionan estos efectos. La propuesta del autor pretende abrir “la caja negra” que ha caracterizado a numerosos estudios sobre globalización y educación, explorando no sólo el origen de las reformas educativas generadas en un contexto de globalización y sus consecuencias, sino fundamentalmente, en palabras del autor, los mecanismos a partir de los cuales se llevan a cabo estas transformaciones.

Dale se aleja tanto de posiciones escépticas como hiperglobalistas para argumentar que efectivamente la globalización supone un cambio cualitativo en la naturaleza de las relaciones nacionales e internacionales que modifica profundamente las pautas de actuación del Estado-nación. Esta definición, sin embargo, no presupone una mayor homogeneidad ni en los procesos de cambio ni en sus resultados y, por supuesto, no elimina la capacidad de acción y decisión de los Estados. Al contrario, Dale afirma que es imprescindible considerar los múltiples perfiles de la globalización, teniendo en cuenta la diversidad de formas en las que opera y la amplitud de consecuencias que genera. Según esta posición, ni puede considerarse que la globalización no altere las

formas en que el Estado interviene en educación ni se debe prescindir del Estado como nivel fundamental de intervención política. La globalización tiene efectos que modifican las bases de intervención del Estado en educación, pero no hay que olvidar que el Estado, en casi todos los países, preserva su capacidad de provisión, regulación y financiación de la educación.

Una vez establecida esta posición teórica, Dale explora los diversos mecanismos a través de los cuales la globalización afecta a las políticas educativas nacionales. El autor reconoce que siempre han existido influencias externas sobre las políticas educativas nacionales y afirma, en consecuencia, que la novedad de la globalización se encuentra en el incremento, tanto cuantitativo como cualitativo, de estos efectos. Por una parte, aumentan las relaciones entre el nivel nacional e internacional y, por otra, emergen nuevas formas de relación entre ambos niveles. Este modelo teórico permite al autor distinguir entre los mecanismos tradicionales de influencia externa y los mecanismos globales de influencia externa. Los primeros son fundamentalmente dos: el “préstamo político” y el “aprendizaje político”. Los segundos se pueden dividir en cinco tipologías: la armonización, la diseminación, la estandarización, la instalación de interdependencia y la imposición. Los diversos mecanismos se diferencian entre sí a través de diversas variables, como el origen de las reformas (nacional o internacional), la naturaleza de la relación (o el nivel de voluntariedad en la adopción de una determinada política) o las dimensiones de poder implicadas en el proceso. Las múltiples combinaciones entre estas variables permiten explicar la gran diversidad de formas a partir de las cuales la globalización afecta a las políticas educativas nacionales, formas que en ningún caso se pueden reducir al mecanismo de imposición.

Según esta visión, además, la mayor parte de efectos de la globalización sobre la educación son de naturaleza indirecta. Es decir, no se derivan directamente de la aplicación de determinadas políticas o programas educativos, sino que son consecuencia de las transformaciones socioeconómicas experimentadas bajo un contexto de globalización. Esta concepción nos permite alejarnos de las propuestas de investigación que a menudo asemejan la globalización con la “teoría de la conspiración” y multiplica las posibilidades analíticas para estudiar el origen de las transformaciones de las políticas educativas.

En definitiva, la gran virtud de la idea de mecanismos propuesta por Roger Dale es su capacidad para captar la diversidad, la heterogeneidad y la complejidad de los cambios educativos resultantes del proceso de globalización. Se trata, sin duda, de una gran aportación, que ofrece nuevas herramientas teóricas y metodológicas, fundamentales para el análisis contemporáneo de la política educativa.

El segundo conjunto de trabajos reúne textos en torno al papel de los organismos internacionales en el ámbito educativo. El texto de **Karen Mundy** realiza una exploración histórica de la evolución del multilateralismo educativo, analizando los cambios y transformaciones que ha experimentado desde 1945 hasta la actualidad. Mediante esta exploración la autora reevalúa críticamente el papel de los organismos internacionales en educación, analizando su influencia tanto en la definición de agendas internacionales de actuación como en la consolidación de la forma y significado del orden mundial en general. La tesis principal de la autora es que hay un progresivo desplazamiento desde un régimen de “multilateralismo redistributivo”, predominante en el orden mundial de posguerra, a un régimen de “multilateralismo defensivo y disciplinario”, propio del orden mundial de la globalización. La característica principal del “multilateralismo redistributivo” es que éste estaba comprometido con la promoción de las bases del Estado de bienestar keynesiano de los países capitalistas avanzados. La característica principal del “multilateralismo defensivo y disciplinario”, en cambio, es su apoyo a la reducción de la intervención estatal, su defensa del modelo de libre mercado y su promoción de la visión neoliberal tanto de las políticas públicas como del desarrollo. El paso de un tipo a otro de multilateralismo se explica por el desarrollo histórico del sistema capitalista global, por el cambio en las relaciones de poder internacionales y por las transformaciones económico-sociales. Este cambio, evidentemente, tiene repercusiones claras en la esfera educativa. El modelo de cooperación educativa internacional, las prioridades de la agenda educativa global o el tipo de intervención de los organismos internacionales en educación son aspectos que se transforman radicalmente por el paso de un régimen de multilateralismo a otro.

La amplitud de su análisis permite explorar, aunque con diferente intensidad, el papel de numerosos organismos internacionales en educación como la UNESCO, la UNICEF, el PNUD, la OCDE, la UE o el BM. La centralidad, sin embargo, se sitúa en las dos instituciones más representativas de cada uno de los regímenes de multilateralismo: la

UNESCO como organismo predominante durante el primer régimen y el BM como organismo preponderante en el segundo. Sobre ambos organismos Mundy explora su composición, su financiación y sus prioridades de actuación, así como sus contradicciones internas, sus retos y su evolución en el ámbito educativo.

La fuerza del artículo no sólo radica en su capacidad para trazar una esmerada evolución histórica del multilateralismo educativo sino también en mostrar los vínculos entre las transformaciones socioeconómicas y las transformaciones educativas, en identificar las similitudes y divergencias entre diferentes organismos internacionales y en contemplar las relaciones de poder que subyacen a los modelos de cooperación, financiación y desarrollo de la educación.

Stephen Heyneman, aprovechando el conocimiento adquirido tras más de veinte años de trabajo en el Banco Mundial, realiza un análisis minucioso de este organismo internacional, definido por numerosos expertos como aquel con mayor capacidad de influencia en el desarrollo de las políticas educativas de los países del sur. El análisis de Heyneman se adentra en las lógicas internas de funcionamiento del Banco. Explora sus motivaciones para entrar en el sector educativo, sus métodos de actuación y sus prioridades y estrategias de financiación.

Heyneman se refiere a cómo el Banco Mundial se creó para financiar la reconstrucción y el desarrollo de la Europa de posguerra. Si bien la creación del Plan Marshall redirigió rápidamente su actuación hacia los países en vías de desarrollo, su mandato no tuvo inicialmente ningún vínculo con la educación. Durante toda la década de los años cincuenta el eje de atención del Banco se centró en construir y desarrollar las infraestructuras necesarias para el desarrollo de África, Asia y América Latina, objetivo con el que se diseñó la política de créditos del Banco. La intervención del Banco en el sector educativo se empieza a manifestar a principios de los años sesenta e inicialmente se vincula exclusivamente con las necesidades de disponer de una mano de obra cualificada que asegurase la construcción de infraestructuras. Esta lógica, de hecho, es la que explica el modelo de planificación y financiación de la educación del Banco hasta los años ochenta y en base a la cual se entiende la prioridad dada a la educación técnica y profesional.

A partir de los años ochenta el Banco cambió su lógica de planificación educativa, sustituyendo el enfoque basado en las necesidades de mano de obra por el cálculo de las tasas de rendimiento de la inversión educativa. El nuevo paradigma justificó la reorientación de los créditos del Banco Mundial hacia la educación primaria y legitimó las propuestas de privatización de estudios superiores. Estos cambios son la base de lo que Heyneman describe como el “menú corto de política educativa”.

Diversos motivos explican el cambio en las prioridades educativas del Banco Mundial. Desde las nuevas necesidades y demandas de los países prestatarios hasta los cambios en las jerarquías internas del Banco. En cualquier caso, lo que muestra claramente Heyneman es que el volumen y el tipo de préstamos para el sector educativo no dependen ni de las necesidades específicas de cada país o región ni de razonamientos vinculados con el funcionamiento interno del propio sector. Los motivos del Banco para invertir más o menos recursos en educación, para destinar los créditos a una u otra área o para justificar la importancia de determinadas intervenciones educativas obedecen a la racionalidad económica y a las luchas de poder dentro de la propia organización. En este sentido, es muy ilustrativo el análisis que hace el autor del proceso a través del cual se deciden, evalúan y asignan los préstamos y de la relación existente entre la agenda del Banco y su estructura interna de toma de decisiones.

El autor concluye afirmando que las recomendaciones de política educativa del Banco Mundial han sido defectuosas desde sus inicios y critica tanto su reducida agenda como los efectos perniciosos del “menú corto de política educativa”. Heyneman, sin embargo, no cree que el Banco deba dejar de invertir en educación. La propuesta del autor pasa por la reestructuración del organismo de forma que pueda elaborar unas prioridades educativas más equilibradas y unas políticas sectoriales más efectivas. Su propuesta de reestructuración, además, no se limita sólo al Banco Mundial sino que se extiende a otras organizaciones internacionales.

El trabajo de **Susan Robertson, Xavier Bonal y Roger Dale** es uno de los primeros trabajos académicos que han explorado la relación entre la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la educación y que han dado lugar a un amplio campo de investigación. Una de las principales inquietudes que adentra a los investigadores en este campo es que la OMC, a pesar de influir en la regulación educativa de sus países

miembros, no cuenta con ningún tipo de agenda educativa. Este organismo únicamente cuenta con una agenda de carácter comercial que, además, está claramente orientada a la promoción del libre comercio. La educación se vio afectada desde 1994, momento en que los servicios pasaron a formar parte del ámbito material de la OMC y, concretamente, de uno de los principales instrumentos legales de este organismo: el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS).

No resulta sencillo para aquellas personas que desde el mundo de la educación se aproximan por primera vez a esta temática entender como un acuerdo libre de comercio pueda afectar a la educación. Sin embargo, el artículo de Robertson, Bonal y Dale aporta los elementos clave para la comprensión de la problemática. Así, los autores explican el contenido jurídico del AGCS (principios, artículos centrales, etc.), de qué manera la educación es introducida en el puzzle del Acuerdo (si se contempla o no la educación pública, qué tipo de sectores educativos son afectados, cuáles son las potenciales barreras al libre comercio de servicios educativos, etc), cómo se desarrolla el proceso de negociación del AGCS y mediante qué mecanismos la OMC obliga a los miembros a acatar los acuerdos adoptados.

El grueso del artículo se centra en analizar los efectos potenciales en la regulación educativa de los compromisos de liberalización adquiridos por los países en el marco del AGCS. En primer lugar, el análisis aspira a una comprensión de los condicionantes estructurales del fenómeno de la liberalización de los servicios educativos y de la creación de un acuerdo para dicho objetivo. El argumento de los autores es el siguiente: el capitalismo supera sus mayores crisis y satisface sus necesidades de expansión y de acumulación continuados mediante procesos de cambio de escala para los que requiere la realización de nuevos acuerdos institucionales. El AGCS sería uno de los principales acuerdos en el marco del proceso de reajuste de escala actual, ya que es un instrumento clave a la hora de eliminar barreras comerciales y de constituir nuevos mercados globales, entre ellos el educativo.

Los efectos de este macro-proceso en la educación son diversos. Sin embargo, aquel que concentra la mayor parte de la atención de los autores es el de la redefinición de las funciones del Estado como regulador, proveedor y financiador de la educación. Asimismo, la liberalización de servicios educativos puede dificultar al Estado

solucionar una serie de problemas internos a través de la política educativa, como la cohesión social, el desarrollo económico o la equidad. Ello es consecuencia de que si la lógica del libre mercado se infiltra en el terreno educativo, como estipula el AGCS, un buen número de medidas estatales sobre educación se pueden ver amenazadas. Así, el control de la garantía de la calidad de los servicios educativos, los exámenes de necesidades económicas, los sistemas de becas o los subsidios a determinados centros educativos pueden ser consideradas, según la lógica implantada por el AGCS, barreras al libre comercio a eliminar o modificar.

Otra suerte de efectos se pueden leer en clave Norte-Sur. Desde el momento en que la industria educativa global está en manos de los países ricos, el aumento de los flujos de comercio educativo pueda conllevar cierta homogeneización educativa, o que la educación de las ex-colonias esté todavía más influida por las ex-metrópolis. A la geometría desigual de los efectos del acuerdo cabe sumar elementos procedimentales, como el hecho de que los países del Norte tienen mayor capacidad negociadora y de construir el consenso en la OMC y, por lo tanto, de extraer mayores ventajas del AGCS. Además, como documentan Robertson, Bonal y Dale, la posición negociadora de los países más ricos se ve favorecida por poderosos grupos empresariales con intereses en el avance de la liberalización de los servicios.

Cierra este bloque el trabajo de **Anja Jakobi y Kerstin Martens**, dedicado a analizar el papel de la OCDE como emprendedor educativo. Su hipótesis central es que en la actualidad la OCDE es más influyente en la política educativa de los estados que antaño, fundamentalmente como consecuencia de haber construido un paquete exhaustivo de definición de problemas y soluciones. El artículo no entra a valorar el contenido de las políticas propagadas por la OCDE, ni analiza sus efectos sobre diferentes ámbitos de la política educativa. No obstante, explica de forma muy precisa la manera de actuar de la OCDE y desgrana los mecanismos mediante los cuales influye en la política educativa de los estados.

La OCDE, a pesar de no contar con el mandato para promover acuerdos internacionales vinculantes y de tener un presupuesto limitado, influye de manera efectiva sobre la política educativa de los países. De hecho, su influencia es tal que incluso se extiende a países no miembros. Según Jakobi y Martens, las principales iniciativas de influencia

política de este organismo son su capacidad de establecer una agenda internacional en la política educativa, la formulación política internacional mediante la elaboración y propagación de recomendaciones de acción para que los estados aborden los problemas previamente identificados y la coordinación política internacional en los espacios de encuentro promovidos por la propia organización.

Las autoras explican el funcionamiento de estos instrumentos a partir de dos casos en los que la OCDE ha tenido un papel relevante: la comparación internacional de resultados mediante indicadores educativos y la propagación del objetivo de aprendizaje continuado (*lifelong learning*). Por lo que respecta a la elaboración de indicadores estadísticos, las autoras destacan dos iniciativas de la OCDE que cuentan con gran centralidad en el mundo educativo: el informe anual “Panorama de la Educación” [*Education at a Glance*] y el estudio PISA [*Programme for International Student Assessment*]. La OCDE inició su labor en materia de compilación y sistematización de datos estadísticos en los sesenta. En ese momento, el papel de los indicadores tenía una función informativa y estaba destinada sobretudo a los dirigentes políticos y a los planificadores. Además, los datos con los que contaba en la primera etapa no estaban estandarizados y, en ocasiones, no eran ni tan solo fiables. Actualmente, el sistema estadístico de la OCDE es mucho más sofisticado y cuenta con mayor credibilidad y prestigio. Aunque, probablemente, el principal factor de éxito de los informes estadísticos actuales de la OCDE es que comparan los resultados entre países, cuestión que se evitaba en los proyectos estadísticos iniciales de la organización.

Respecto a la segunda cuestión, la OCDE ha sido el principal actor en promover la inserción del aprendizaje continuado en la agenda política. El *lifelong learning*, a pesar de no ser un programa de trabajo detallado, es una noción que actualmente orienta la política educativa de los países en muchas de sus etapas. La Organización empezó a difundir esta idea en los años setenta, aunque no cuajó hasta los años noventa cuando, más allá de promover el debate sobre cómo alcanzar el objetivo de la educación permanente, la OCDE incidió en la formulación de políticas, en la evaluación de estrategias de los países sobre el tema y en la difusión de mejores prácticas.

Cabe señalar que los análisis institucionalistas sobre la centralidad actual del *lifelong learning*, como el que nos ofrecen Jakobi y Martens, han sido complementados por

otros autores más orientados a factores contextuales. Nos referimos a análisis que, por ejemplo, asocian la centralidad del aprendizaje continuado a las nuevas necesidades de un mercado laboral cada vez más flexible, en el que el trabajador/a necesita estar reciclando permanentemente sus aptitudes para adaptarse a los cambios constantes del sistema productivo. En el contexto de un capitalismo más flexible, se interpretan dos diferencias fundamentales entre la educación permanente de los setenta y el nuevo *lifelong learning*. En primer lugar, la educación permanente promovida por Olof Palme y la UNESCO contaba con una concepción humanista e integral de la educación, mientras que el aprendizaje continuado actual se fundamenta en principios de competitividad y empleabilidad. En segundo lugar, la “educación” permanente fijaba el locus de control en el sistema educativo y, por lo tanto, la responsabilidad recaía en la Administración Pública. En cambio, la concepción dominante actualmente de “aprendizaje” continuado sitúa la responsabilidad en los propios individuos que aprenden, de manera que se debilita su acepción como bien público y derecho social³.

El último conjunto de textos recoge análisis relativos a impactos de la globalización sobre diferentes dimensiones de la educación. El análisis de **Phillip Brown y Hugh Lauder** se centra en los cambios económicos generados por la globalización y sus repercusiones en la educación. Los autores estudian la crisis del modelo de acumulación fordista y la emergencia de una economía global basada en la creciente competitividad entre empresas, países y regiones a nivel mundial. Los efectos de dicha crisis se manifiestan claramente en cuestiones de educación nacional y desarrollo económico y se pueden resumir en el cambio en las reglas de elegibilidad, compromiso y creación de riqueza. El cambio en las reglas de elegibilidad se manifiesta en la creciente apertura de las economías nacionales, el aumento de poder de las corporaciones transnacionales y la libre movilidad del capital, generando lo que Brown y Lauder denominan una “subasta global” en la que prima la búsqueda de beneficios. El cambio en las reglas de compromiso se refiere a la ruptura del pacto social entre gobierno, empresarios y trabajadores, propio del régimen fordista y en la creación de un nuevo compromiso basado en las normas del mercado. Finalmente, el cambio en las reglas de creación de

³ Véase Rasmussen P. (2003). *Globalisation and Lifelong Learning*. Seminario organizado por la *Globalisation and Europeanisation Network in Education (GENIE)*, Nicosia, Chipre (julio de 2003), o López Segrera, F. (2003). “El impacto de la globalización y las políticas educativas en los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe”. *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?* M. Mollis. Buenos Aires, CLACSO

riqueza se refleja en la creciente importancia del capital humano para ganar ventaja competitiva en la economía global. Tal y como afirman Brown y Lauder, el conocimiento, el aprendizaje, la información y la competencia técnica son las nuevas materias primas del comercio internacional.

Con todo, la contribución principal de los autores se sitúa en la identificación de diferentes respuestas nacionales frente a los retos y transformaciones de la economía global. Concretamente identifican dos vías alternativas de desarrollo económico con implicaciones educativas profundamente diferentes: por una parte, las respuestas neofordistas basadas en las propuestas de la Nueva Derecha; por otra, las respuestas postfordistas basada en las tesis de los modernizadores de izquierdas. Si bien ambas respuestas se definen como modelos típicos ideales y, por tanto, no siempre encuentran un reflejo idéntico en modelos nacionales reales, tienen una clara utilidad analítica ya que permiten identificar dos formas opuestas de concebir el desarrollo económico, la educación y la relación entre ambos.

Brown y Lauder exponen claramente las tesis principales de las dos corrientes e introducen críticas a ambas. Las propuestas de la Nueva Derecha se basan en la tesis de que la mejor vía hacia el crecimiento económico es la reducción de la intervención estatal y la libre actuación del mercado, promoviendo la flexibilización del mercado laboral, la competitividad y la libre elección como los mejores mecanismos para asegurar el desarrollo. Esta orientación es claramente rechazada por los autores, quienes critican los efectos de la mercantilización educativa no sólo sobre el aumento de la segregación y la polarización social, sino también sobre la disminución de la capacidad competitiva de los Estados nación. Según Brown y Lauder el efecto general de aplicar la disciplina de mercado en las instituciones sociales y económicas ha sido el desarrollo de una economía neofordista caracterizada por la inseguridad y la creación de grandes cantidades de empleos temporales, poco cualificados y de bajo salario.

Las propuestas de la Izquierda modernizadora emergen, precisamente, como reacción a la fuerte ascensión de la Nueva Derecha en diversos países europeos y americanos y pretenden ofrecer una respuesta plausible a la economía global que incluya las cuestiones de redistribución, igualdad y justicia social. La tesis principal de esta corriente es que la prosperidad sólo se conseguirá a través de un fuerte compromiso de

inversión en capital humano que permita evolucionar hacia una “economía imán” capaz de atraer trabajadores altamente cualificados y con salarios elevados. Desde este punto de vista, la justicia social es la que garantiza que todos los individuos tengan la oportunidad de acceder a una educación que les capacite para el trabajo. Brown y Lauder comparten la visión general de esta corriente y aceptan la importancia del capital humano en el desarrollo, pero acusan a los modernizadores de izquierdas de omitir aspectos clave en su análisis: la sobreestimación de la necesidad de empleo masivo de trabajadores altamente cualificados, el establecimiento de una relación directa y causal entre educación y empleo, la explicación de las disparidades salariales únicamente en base a los diferenciales de formación –hecho que presupone un funcionamiento neutral del mercado laboral global- y la omisión de las desigualdades educativas de su análisis, supeditando las cuestiones de equidad a las de calidad de la educación.

Los autores concluyen su análisis reclamando una intervención activa del Estado nación en el terreno educativo y proponiendo medidas de “renta básica” que permitan compaginar una economía competitiva con una sociedad socialmente justa.

El artículo de **Miriam Henry, Bob Lingard, Fazal Rizvy y Sandra Taylor**, con el sugerente título de *“Trabajar con/ contra la globalización en educación”* analiza algunos de los efectos y consecuencias de la globalización sobre las políticas y prácticas educativas. Lejos de quedarse en su constatación, sin embargo, o de plantear una situación de impotencia frente a las presiones de la globalización, los autores plantean la necesidad de apropiarse de dichas presiones y utilizarlas a favor propio. Los autores se posicionan explícitamente en contra de las visiones excesivamente negativas y/o deterministas de la globalización y analizan las posibilidades de “acoplamiento”, adaptación o reinterpretación de los efectos que genera la globalización sobre la educación. Su tesis de partida es que para poder “acoplarse” a la globalización es necesario reforzar las políticas democráticas a través de una reconstrucción del Estado nación basada en la defensa del sector público. En este marco, la educación juega un papel fundamental, ya que debe encargarse de crear ciudadanos informados y activos que se resistan a ser tratados como simples objetos de la actividad económica globalizada o como consumidores de productos culturales globalizados. Se trata, por tanto, de crear una nueva agenda política que no sólo tenga capacidad defensiva frente a la globalización, sino que tenga también capacidad creativa y sea capaz de utilizar

positivamente algunos aspectos de la globalización. En concreto, los autores exploran las posibilidades de trabajar con y en contra de las presiones de la globalización sobre la educación en dos grandes ámbitos: la gobernabilidad de la educación y los objetivos educativos.

Por una parte, se multiplican y diversifican los agentes que intervienen en la esfera educativa. Los autores, en particular, se centran en la creciente importancia del mercado como agente de regulación, provisión y financiación de la educación, explorando las diversas combinaciones público-privado y revisando las diferentes formas de mercantilización de la educación. Este análisis indaga las contradicciones generadas por las diferentes articulaciones público-privado al tiempo que analiza los márgenes de maniobra existentes para reforzar el papel del Estado en educación. Por otra parte, se transforman los propios objetivos educativos, manifestándose un creciente énfasis en el instrumentalismo. Los autores muestran como la educación se vincula cada vez más con objetivos de crecimiento y competitividad económica y se separa de los objetivos de equidad y justicia social. Alejándose una vez más del determinismo, Henry, Lingard, Rizvy y Taylor utilizan el ejemplo de las nuevas tecnologías para explorar diferentes posibilidades de recuperar enfoques educativos más amplios, liberadores y democráticos.

Una de las aportaciones más sugerentes de este artículo, por tanto, es precisamente el papel otorgado al cambio, a la creación y a la transformación. La globalización, efectivamente, supone una redefinición del Estado nación y de sus parámetros operativos. Nuevos agentes pasan a tener un papel fundamental en la definición de las prioridades educativas. El mercado presiona al Estado para retirarse de la esfera educativa. A pesar de esta situación, los autores reconocen la capacidad de resistencia de los agentes e instituciones sociales y otorgan un rol activo a la agencia, reivindicando el papel fundamental que sigue jugando el Estado nación y la necesidad de remodelar algunas de sus instituciones para aumentar la capacidad de resistencia a los impactos de la globalización. En este proceso de remodelación, la educación tiene un papel primordial y puede contribuir de forma clave a la construcción de políticas nacionales democráticas.

Finalmente, el texto de **Annie Vinokur** aborda uno de los temas más referenciados en las relaciones entre globalización y educación, como es el de la fuga de cerebros, pero del que no es fácil encontrar trabajos académicos que traten la problemática en profundidad. Vinokur es plenamente consciente del vacío existente sobre la materia. Sin embargo, y a diferencia de otros autores, no atribuye este vacío a la falta de datos empíricos sino a la falta de un desarrollo teórico-conceptual adecuado. Es más, la autora considera que el controvertido debate sobre ganadores y perdedores de la migración de cerebros –espléndidamente sintetizado en el texto - será espurio mientras los términos y los postulados teóricos de la problemática no estén claros.

Según Vinokur lo primero que hay que entender son los cambios que introduce la globalización en el fenómeno de la fuga de cerebros. Por un lado, la transnacionalización de la economía resta sentido a que el Estado sea la principal unidad en base a la que medir y analizar la problemática. En segundo lugar, la acentuación de la comercialización de servicios educativos y el *lifelong learning* conllevan que los estudiantes internacionales deban ser también considerados como parte del fenómeno – cosa que se descarta, por ejemplo, en los informes del Banco Mundial. Téngase en cuenta que muchos estudiantes realizan trabajo productivo durante sus estancias en el extranjero (sobre todo los estudiantes post-doc) o que la estrategia de estudiar en el extranjero está estrechamente vinculada a la de buscar trabajo. Finalmente, el hecho de que los flujos de capital se muevan sin problemas por el espacio global conlleva que la demanda de mano de obra inmigrante sea exógena.

Por estos y otros motivos, la movilidad geográfica no puede ser el criterio principal a la hora de construir las tipologías de las migraciones de cerebros. Según Vinokur, la demanda sería un criterio más adecuado para establecer dicha tipología. En base a la demanda podemos distinguir entre: a) un sector comercial lucrativo en el que la circulación de trabajadores altamente cualificados (AC) sigue los flujos y estrategias del capital productivo, y b) un sector no comercial y no lucrativo, básicamente comprometido con la reproducción de la mano de obra.

En relación con el primero de los casos, la internacionalización del capital productivo ha conllevado que podamos hablar de tipos de fugas de cerebro nuevos y no convencionales. El primero de ellos está conformado por trabajadores AC que se fugan

sólo parcialmente de su país, ya que lo hacen sin salir del territorio. Son, según los califica Vinokur, los “inmigrantes sobre el terreno”, aquellos que trabajan para compañías extranjeras que han invertido en su país. El segundo tipo es el de la “circulación de cerebros”, aquellos emigrantes que retornan a su país de origen para invertir el capital y el conocimiento que han adquirido en su experiencia migratoria. Un tercer tipo de migración atípica de cerebros es el de aquellas personas que cambian de país aunque migran dentro de una misma compañía transnacional para la que trabajan. Finalmente, existen los “migrantes AC temporales”, aquellos que se desplazan a otro país para realizar un trabajo en un período delimitado. Por poner un ejemplo del peso adquirido por esta categoría, en países como EEUU ya se conceden visados especiales para este tipo de trabajadores.

En el caso del sector no lucrativo, la migración de los trabajadores AC es todavía más perjudicial para el país de origen. Se trata de emigrantes destinados a trabajar en sectores como el sanitario, el educativo u otros servicios sociales, atraídos por los sueldos superiores que se ofrecen en los países ricos. En este caso, relata Vinokur, las consecuencias son devastadoras para los servicios sociales de los países más pobres y, en consecuencia, para su población. Esta dinámica presiona además a los países a que privaticen sus sistemas educativos, ya que no están dispuestos a invertir en recursos humanos de los que posteriormente no se van a beneficiar.

La complejidad del fenómeno de la fuga de cerebros impide que se puedan resolver empíricamente determinados debates. También dificulta el diseño de políticas con las que paliar los efectos del problema. Pero esto último se debe atribuir a que la fuga de cerebros no es un problema en sí mismo, sino que es más bien el síntoma de un problema. Además, la problemática no debe ser planteada exclusivamente en términos de la fractura Norte-Sur. Vinokur se muestra escéptica ante la premisa de que la principal causa de la fuga de cerebros se encuentra en el dinamismo de la economía del Norte y en la falta de suficientes recursos humanos AC en el propio Norte. Más bien, responde a una estrategia empresarial y de los estados capitalistas – sobre todo de los más ricos - para dotarse de recursos humanos a un coste inferior y para externalizar en otros agentes la inversión que requiere su formación. Concluye así que el capital no puede seguir siendo el actor ausente en el debate sobre la fuga de cerebros, un debate

que acostumbra a disfrazar como un conflicto entre países lo que fundamentalmente es un conflicto entre el capital y el trabajo.